

## 学校管理規則の教育法学的考察(2) 一地教行法第33条の立法者意思の分析一

著者	篠原 清昭
雑誌名	学校経営研究
巻	5
ページ	160-175
発行年	1980-04
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00121869">http://hdl.handle.net/2241/00121869</a>

# 学校管理規則の教育法学的考察(2)

——地教行法第33条の立法者意思の分析——

筑波大学大学院 篠原 清 昭

## 1. 本稿の目的

国家法は本来国家権力によって支持され強制される規範の体系を示すものである。したがって、その法が具体的に施行され、機能する場面において、数々の法解釈が行われるとしても、その法の解釈から導びかれる本質的命題は、大体においてその法を立法化し、施行し適用する国家権力の全体意思として表明され、法の解釈における主観性が形成されてしまうといえる。法の解釈の主観性は本来その法を解釈する個々人において規定され、その限りにおいて解釈者の数だけ無数に存するといえるが、もちろんそれが法治国家を形成する現代の国家形態において許されるとは言えない。しかし、現実の国家法の実施において、法の論理として表現されているものの実質的内容は国家権力を担う人たちの具体的価値判断および意思ないしイデオロギーに即して構成される場合が多いといえ、法の解釈の客観性と解される面を強く持つ。

学校管理規則は、昭和31年地教行法第33条として立法化された。学校管理規則が法形式（法源）上、教育委員会規則であり、その制定ならびに実施において教育委員会が権限をもつとしても、本法である地教行法を根拠法としている限りにおいては、あくまで国家法を形成する国家権力の全体意思の反影としての側面をもつといえる。したがって学校管理規則を解釈する場合においても、地教行法第33条により学校管理規則を立法化した国家権力の全体意思は、当然に解釈の価値判断基準の要因として形成され、正当な法解釈主体である教育委員会・教職員集団の法解釈作用に影響を与えるといえる。しかも、周知のように政治的対立・葛藤の中で制定された学校管理規則は、とりわけその法解釈において日教組対文部省の階級的思想の対立・葛藤の構図を法思想（法的イデオロギー）に内在させており、それが実際の地域における制定過程に如実に表われていることは事実である。学校管理規則の制定権者は教育委員会であるとしても、学校管理規則の立法権者は、地教行法第33条を立法化した文部省であると考えられる。しかも、その文部省の立法者意思は現実に学校管理規則の制定・実施過程において機能し、今日の学校管理規則を形成してしまったといえる。本稿の分析は、その点を背景とする。

本稿は、学校管理規則の法解釈を行うものではない。むしろ、法解釈の前提となる法そのものの生成、成立の客観的実証的分析を目的とする。学校管理規則という法規がどのような社会的現実とのかかわりの中で、生成・成立したかという視点において、その動態的な成立の過程

を描くことを目的とする(1)。そして、その成立過程における形成要因として文部省の立法者意思をとらえるとともに、立法者意思の具体化としての法案審議過程ならびに行政指導をはじめとする文部省の指導過程を分析する。しかもそれは単に一方的な立法化過程を追うのではなく、実際の地域における学校管理規則の成立が教員組合と教委との交渉の形でなされるケースが多いことから(2)、日教組の学校管理規則にかかわる法制闘争の原理・手段にみられる学校管理法規の解釈との関連において、とらえることを主眼とする、すなわち、一つの法規を、これを支持する社会的勢力とこれに反対する社会的勢力とを背景とする利害関係や勢力関係の投影として(3)みつめ、両者の法解釈上の対立の図式の中で、法の現実態を探ることに他ならない。

学校管理規則の形成にかかわる国家権力の全体意思の関与を問題とする視点においては、その全体意思のホンネをまず問題としなければならない。それは従来の教育法規研究(解釈)に多くみられた短絡的な立法者意思の取り込み、すなわち国家法の解釈に際してその立法者意思を単に立法者の価値判断や立法理由を記した立法理由書(通達、新法説明会での文書など)から援用し、その中から解釈者個人の価値判断に都合よいあれこれの判断をひき出すことなく(この段階ではタテマエとしての立法者意思を概観するに過ぎない)、学校管理規則という特定の法規がどのような客観的歴史的条件の中で成立したか。またなぜ成立することを客観的に必然づけられていったかという分析、さらにはそれらの条件のもとで、どのような社会的利益(階級的利益、行政的利益、教育的利益など)を支持する機能を果たすものであったかなどの客観的認識を必要とする。そのような客観的認識を前提としてはじめてホンネとしての立法者意思の様相を把握することができよう。

## 2. 地教行法第33条法案の審議過程と立法者意思

考察はまず第一に、地教行法第33条の成立過程として、地教行法第33条法案が審議された文教委員会の審議過程(昭和31年4月10日第25回国会)を分析する。なお、審議過程を分析することについては、文教委員会が「教育法案の実質的な審議の場として、教育立法上すこぶる重要である(4)」こと。そして、その場における審議過程においては、政府、与野党間の質疑、応酬、取引が展開され、より本音としての政府側の法案提出理由、いわゆる立法者意思がかなりの程度推測できることによる。

地教行法第33条法案が審議された第25回国会文教委員会議事録を概観すると、審議過程における与野党間の質疑が主に地教行法第33条一項ではなく、二項に集中していることが注目される。これは法文上一項と二項との比重の問題でもあるが、いわゆる一項は学校の管理・運営の「基本的事項」について必要な教育委員会規則を各教委が定める総則的規定であるのに対して、二項は具体的に内容を「基本的事項」のうち、「教科書以外の教材(副教材)の取扱」に限定し、また教委への届出、教委からの承認など具体的な

規制措置まで規定しており、単なる各論的規定と言う以上に一項自身も方向づける内容上の効果を持っている。その限りに関して二項は一項に対して、各論的規定である以上に、学校管理規則の規制法としての法的性格をも方向づける規定として位置づけられるのである。以下、審議過程における質疑内容から上記の点に関するところを概観してみよう。

冒頭、「教材」の言葉の定義・解釈に関して、山崎（始）委員からの質問に対して答弁に立った緒形政府委員（当時初中局長）は、「教材」を「学校の学習指導の用に供せられる材料になるもの」と一応定義し、「教材」の具体的事物を新聞・ラジオ・映画・副読本はもとより、「スライド・その他少なくとも学校の教育活動の材料として使われる教科書以外のものは一切を含む」として、法案中の「教材」の概念規定のあいまいさをその範囲に関して認める発言をしている。それにもかかわらず、なぜ、「教科書以外の教材の使用」に関して、教委への届出教委からの承認などの規制的措施を規定したのかという野党側の質問に対して、つづけて答弁に立った緒形政府委員は、「学校で予定している教材よりもなおいい教材を使った方がいいという指導を教育委員会が為す場合もある」として、教材利用における教委の積極的な指導、助言機能を重視する意図であることを述べるとともに、さらに「教材が学校だけの判断で使われました場合にはあるいは非常に過重に父兄負担になる」として、教科書の父兄負担の見地から、教材使用の適正を期す教委の行政責任を明確にする意図を述べている。しかし、従来、文部省は教材利用については、実定法である学校教育法第21条2項、（「教科用図書以外の図書その他の教材で、有益適切なものは、これを使用することができる」）を重視し、昭和27年においては省内に視聴覚教育課を新設するなど、かなり積極的な教材利用の指導奨励を進めてきており、今回このような教材の規制的措施を立法化することについて矛盾があるといえる。それは、本来学校教育法21条2項が審議された貴族院の連記録（昭和22年3月24日）によっても、「有益適切なるものの積極使用」という明確な政府側答弁が存しており、さらには、文部省の関与の程度についても、「判断の基準については文部省が指示するが決定は教育者自身がする」と述べていることから推測できる。たとえ、その審議が教育委員会制度の設置以前のことであり、また当時文部省が「教材の有益適切なるもの」についての判断の基準を指示する（決定ではない）、唯一の教育行政機関として機能していたとしても、教材の選択の決定は「教育者自身である」という原則をとっていた点は注目に値する。

しかも、それは教委制度が設けられた後の元文部省初中局学務次長天城勲の著作「学校教育法逐条解説」（学陽書房）においても、学校教育法第21条2項に関して、次のように記されていることから継承されているとみることができる。「教育委員会制度が設けられた趣旨にかんがみ、教育委員会がその所管する学校において用いられる『一項の教科用図書以外の図書その他の教材』の範囲について一般的基準を示し、かつ『有益適切なもの』の判断の基礎を校長又は教員に対して指示することができるものと解する」（前掲書 P93）、すなわち、教委は教材の範囲、選択において、一般的基準を示したり、判断の基礎を指示したりすることはできるが、何をを使うかの最終的決定は、あくまで教育実践活動に直接たずさわる教師自身にある

とされた。したがって教材利用に関して教委への届出、教委からの承認を義務づける今回の学校管理規則による規制措置は従来の文部省の方針と異なる見方がなりたつわけである。地教行法体制への移行の過程における文部省による中央集権的な「教育内容統制」と同時に「組合対策」の手段が地教行法第33条2項において具現化された。それは、例えば昭和29年の中央教育審議会の答申「教育の政治的中立維持に関する答申」に先立つ事務次官通達（「教育の中立性の維持について」昭和28年1月18日）において、文部省が山口日記帳事件を例にあげ「教材資料として不適当なもの」の排除を各教委に指示し、答申の内容において「教科用図書以外の図書、たとえば夏休み日誌のごときものを使用しようとするときは、あらかじめ校長から教育委員会に届出しむること」を実際に要求していたこと。あるいは、また重ねて教科書法の制定を指示した答申「教科書制度の改善に関する答申」（昭和30年12月5日）においても、「夏休帳、副読本などの使用については届出制とすること」を要求していたことは、地教行法第33条2項が、山口日記帳事件、京都旭丘中学校事件などを直接的な契機としており、教科書制度の改変とあいまって、教材・教育内容の統制除化の手段として機能することが予定されていた(5)ものとみられる。

現に法案審議において答弁に立った清瀬文相は、学校教育法第21条2項の趣旨を認め、「有効適切なるもの」の効果的な使用の奨励を促しつつも、その判断を学校の教育活動に密接に関連する教委において行うことを主張し、その「有効適切なるもの」の判断基準の設定の必要が、山口日誌事件を例に挙げ、偏向教育の是正措置にもとづくことを次のように述べている。「山口県において行われた山口日誌です。どうも私見ますると非常に偏向しておるように、ああいうものを全国で続々使わせるということは教育本来の目的にかないません。映画にしたところが、あの暴力教室の映画、これもたくさん見せた方がいいというので、毎日これを見せるというわけにも参らぬ。学校の教職員は教育に熱心であられるのでございます。多くの教職員もみな有能な人ばかりでございますけれども、しかしながらここに教育委員会という制度をこしらえて、それにはまた教育長というものを併置し、指導主事も使い、学校の教育の方針をますますよくしようということであつたら、むやみに煩瑣な規則はいけませんけれども、やはりいいものが子どもの目に触れるというふうに工夫しなければいけない。そのことがここに書いてあるのです。文字に拘泥しないで、われわれの意図するところを御察視願いたいと思います」

上記における「われわれの意図するところ」が、たとえ教材全般にわたる規制を示すのではなく、偏向教育に連なるものに特定する意図であったとしても、2項そのものは教材等広く一般にと書いてあり、また先に述べたように教材の定義が広大無辺なものであることから、やはり問題とされなくてはならない。しかも、当時においては戦後からの「社会科」を中心とした教育課程自主編成運動により、学校におけるカリキュラム編成の実態は教科書を中心とした教科中心カリキュラムではなく、教科書以外の教材を中心とした生徒中心、生活中心カリキュラム編成

運動（自主編成運動）に重点がおかれていた点からも教師の教育活動を規制する面があったといえよう。

### 3. 学校管理規則法制化のための行政指導と行政解釈

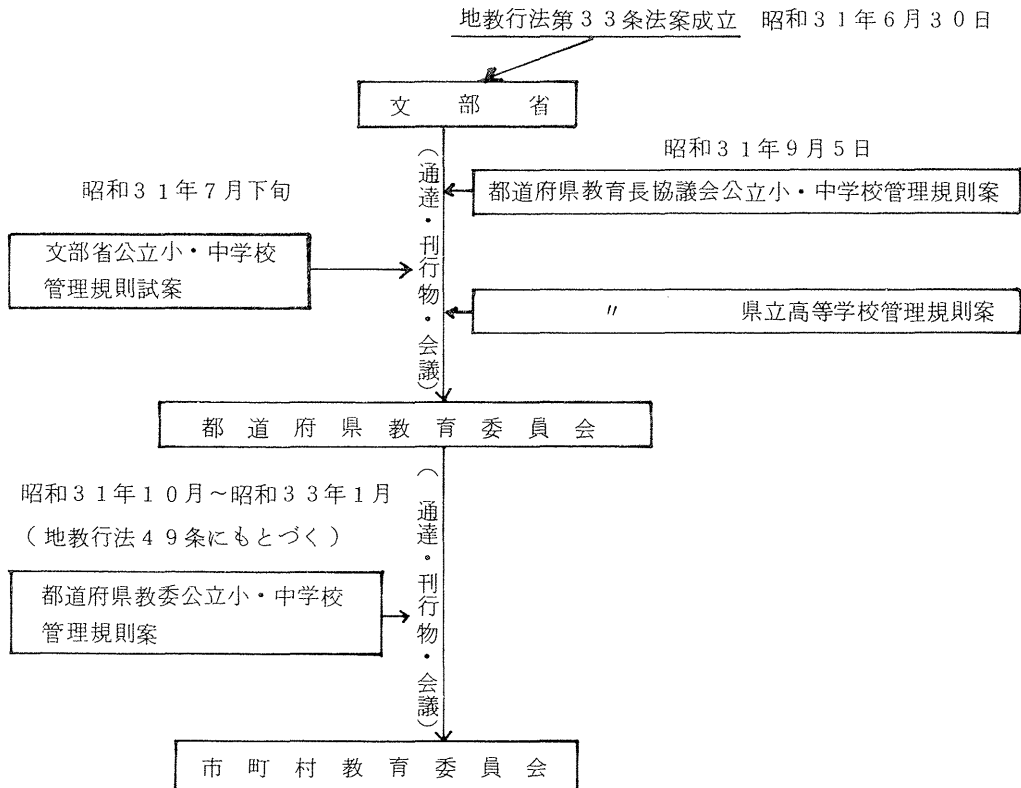
国家法の実現は、もちろん国会における立法過程においてのみ成り立つものではなく、行政庁の法律にもとづく行政過程における具体化を通じてはじめて成り立つ。立法過程（国会）は、その意味では単に法源としての法律を定立する段階であり、法の施行に際して、より強い立法者意思を表わすのはまさに一般に行政解釈として適用される行政庁の指導過程であるといえよう。しかも、「われわれの生活を現実には左右しているものは、文字にかかれた抽象的な制定法そのものではなく、その制定法についての行政庁の解釈の論理的集約であるぼう大な命令・通牒のたぐいである。(6)」ということがいえるのである。

地教行法第33条の立法者意思も、単に文教委員会における法案審議の過程においてのみ表わされるものではなく、文部省による教育委員会への行政指導の過程において如実に表われるといえる。それは、他面学校管理規則の直接の法制定権者が教育委員会であることから教育委員会の自主立法権が承認され、国家法である地教行法第33条においてプログラムの規定を設けた立法者としては、自らの学校管理規則立法化の意図（立法政策）を教委への指導過程において強く意識し具現化しなければならないことによる。学校管理規則が法形式上国家法ではなく、教育委員会規則としての地域法であり、教育委員会の自主立法権をあくまで前提としなければならないことは文部省当局も認めている。法案審議の段階においても、清瀬文相は教育委員会の規則制定権を尊重し「文部省が規制するものではありません。教育委員会がこれを定めるというのです。……『必要な教育委員会規則』、この必要であるかいは教育委員会自身が決めるんです」と述べている。しかし、地教行法が文教委員会での審議の後、4月10日の衆議院本会議において委員長の間接報告のあと、社会党議員棄権のまま採決にはいり、翌の国会で衆議院を通過し、6月30日に公布されると、以後10月1日の施行までの間に文部省は4月の法案審議において示した政府見解とは矛盾する行政指導上の施策を強行するのである。例えば、「文部省公立小・中学校管理規則試案」、文部省が試案の検討を依頼して作成された「都道府県教育長協議会公立小・中学校管理規則案」・「同県立高等学校管理規則案」などの学校管理規則モデル案の示達はそのことを意味している。

法案審議の段階においては、学校管理規則モデルの示達は明確に否定されていた。すなわち、野党側より学校管理規則のひな形を文部省が示す意図があるかという質問に対して、清瀬文相は次のように答弁している。「会社の定款で模範定款というのがあって、それを見て代書人が書きますが、ああいうふうなひな形で、こういうものを作りなさいというものを書いて流すことはない」と発言している。しかし、現実には先の文部省側により作成された学校管理規則モデル案は、地域の教育委員会に対してかなり強力で示達されている。下図は、文部省側の学校管

理規則モデル案の地域の教育委員会に対する浸透過程を示すものである。

図1．学校管理規則モデル案の浸透過程



文部省公立小・中学校管理規則試案は、6月30日地教行法公布後、各地における新法実施に際しての立法趣旨徹底のための説明会（昭和31年7月下旬から8月上旬）において、出席者に資料として配布されたもので、後日通達ならびに教育委員会月報に掲載された通知文書の一つであった。新法説明会においては、新法実施に関する質疑応答がなされたと同時に新法の趣旨にそった条例・教育委員会規則等<sup>(7)</sup>の準則案が説明資料として配布された。これらは、旧教育委員会法の規定にもとづく教育委員会規則で、地教行法後においても効力を有するものの中で、「できる限りすみやかに、新法の趣旨にそった改正を行なうことが望ましい」規則<sup>(8)</sup>についての整備の必要から出されたもので、例えば「教育委員会会議規則（案）」・「（教育委員会）傍聴人規則（案）」・「教育委員会公告式規則（案）」・「教育長に対する事務委任規則（案）」などから成っている。地教行法第33条の立法者意思は、まさにこの類の一つとして公示された「公立小・中学校管理規則試案」に具体的な形をとって表われたといっても過言ではない。

試案の内容は、(一)施設・設備 (二)職員 (三)学級 (四)教育活動 (五)教材・教具の取扱 (六)休学日 (七)日宿直の七項目から成り、その中では、「例えば」という言葉の後でそれぞれの項目についての詳細が記されており、学校管理規則を構成するアウトラインが示され、必ずしも試案の域を出るものではないが、内容においていくつかの問題点が抽出できる。例えば、法案審議段階において問題とされた教材の届出・承認に関して、具体的に教材の範囲を限定的に示す(9)とともに、学校経営活動の中核となる教育指導計画に触れ、「教育指導の計画に関すること、例えば、学校の教科、科目ごとの時間配当等の基準を示し、学習指導、生徒指導等の大綱を定めた教育指導の計画を校長から教委に報告すること」があげられていることなど、学校管理規則が「教材の取扱の統制とともに、教育内容の合理化（権限合理化）よりも権力化の役割・機能を意図するもの<sup>(10)</sup>」であるとする見方を成り立たせる根拠ともなる。

試案に付記された通知には、規則の内容が「教育委員会の判断にゆだねた立法の趣旨からも、本来各団体における実情や各教育委員会の意向によって各様であってしかるべきものである」と記され、あくまで教育委員会の自主立法権を前提とするとともに、さらに教育課程に関する事項についても、「教育現場の実情が十分に勘案されなければならない。」ことが記されているが、それは、その後試案の具体的な法文化の研究を委託した都道府県教育長協議会の公示した「都道府県教育長協議会公立小・中学校学校管理規則案」の中に、修正されていく。

都道府県教育長協議会は、(1)各府県のエデュケーショナル・ネットワーク (2)教育問題の研究 (3)政府・国会への陳情・請願を任務として、昭和24年に設立された公益団体であり、研究部門として学校教育・社会教育・教育行政・教育財政の四部門を有しており、学校管理規則の法文化の研究を直接委託されたのは、このうち群馬県教育長が主査である教育行政部門であった。協議会案は全体にわたって文部省試案の原則をすべて忠実に法文化し、技術的に精密化しているが、先に文部省試案において問題とされた点においていくつかの相違がみられる。それが実際の修正による立法者意思の変化をみる点となる。

例えば、教材の届出・承認に関して「教材」の種別を、準教科書（「学校において教科書の発行されていない教科又は科目の主たる材料として使用する教科用図書」）の使用のみを承認として、他の副読本・解説書・その他の参考書および学習帳・日記帳の類の使用は届出とすることを規定している。このような変更は「この点が（法案審議並びにその後の各界からの批判の）争点となったための当局側の譲歩」<sup>(11)</sup>ともいえるが、むしろ承認の対象となる教材使用の範囲を文部省試案のように、副読本・夏休帳・冬休帳にまで広げることは、却って教委の事務処理上の負担を増し<sup>(12)</sup>、現実の教委事務局の事務能力からいって困難であるとみる教育長協議会の懸念によるといえよう。

また、教育指導計画に関しても「学校の教育指導計画は学習指導要領の基準により校長がこれを編成する」（第3条）と変更して、先の文部省試案において明確に規定されていなかった教育課程の編成主体を「校長」に置いている。このことは、戦後の民主主義教育の実践が教師たちの自主的民主的な集团的運動の展開として、「集団づくり」・「生活指導」を志向した校



長と教師集団のカリキュラム編成における協働的体制を学校現場において否定する傾向を示すことを意味する。法律上、「校長」を学校の代表責任者として規定する必要があるとしても、学校の代表責任者を学校内部の教育活動上の実質の責任者と同義に解することは違法といわなければならない。その点、東京都の学校管理規則（「教材及び教育課程の管理運営に関する規則」）が、「学校は、法にかかげる教育目標を達成するために、適正な教育課程を編成するもの」（第13条）として、編成主体を「学校」(13)におき、「校長は、翌年度において実施する教育課程について次の事項を毎年3月末日までに教育委員会に届け出なければいけない」（第15条）として、校長の権限（義務）を教委への報告に置いて区別する点は正当であるといえよう。以上いくつかの問題点を内在させまた顕在化させた教育長協議会の学校管理規則モデル案は地教行法施行後、本格的に地域の教育委員会に浸透していく。

#### 4. 教育委員会の非自律的法意識と日教組の対応

##### (1) 文部省関係準則の浸透過程と教育委員会の中央依存的法意識

先に示した図1は、学校管理規則モデル案の浸透過程を示すものであったが、それはまた同時に教育委員会の受容過程を示すといっても過言ではない。本来学校管理規則の制定に際しては、教育委員会は自主立法権を有する法制定権者として各様な学校管理規則の制定にあたるべきことが予定されるわけであるが、制定過程における実際は必ずしもそのことを示しているとはいえない。それは一つに教育委員会の行財政能力の低さが要因とされるが、さらに詳しくは直接学校管理規則の立案・作成にあたる教育委員会事務局自身の立法能力の欠如であったといえよう。

しかも、当然にそのような立法能力の欠如は、立法段階における中央依存的法意識を誘い、「一たび文部省から基準となるような試案が示されれば、すぐに右へならえすればまちがいないという中央依存の態度(14)」を形成し、しかも準則（条例・規則のモデル）の存在を考えた場合、独自の規則を制定する能力をもたない中小市町村教育委員会などにおいては、あたかも金科玉条として迎え入れられた状況を示すことになるのである。例えば学校管理規則の制定に対する市町村教育委員会の態度をたずねた以下の調査結果<sup>(15)</sup>は、以上の状況をよく示しているといえる。

第一表 学校管理規則制定に際しての市町村教育委員会の態度

回答数	項 目
7	県の準則を参照して作成する予定
7	校長会に相談して定める
4	法律に定められているから作るのは当然
3	教員組合の意見もきいてきめる
1	内容の一部は学校自体に作らせる
1	急いで決める必要はないと思うがやむを得ない

( 関西教育行政学会「地方教育行政実態調査報告」昭和32年、33年 )

回答数において上位に位置づく「県の準則を参照して作成する予定」は、当時市町村教委が自らの学校管理規則の制定に際して、いかに上級行政庁である都道府県教委の準則公示を待ち望んでいたか、都道府県教委依存の法意識を持っていたかを示している。しかも準則を公示する都道府県教委にしても、自らの学校管理規則の制定に際して文部省試案ならびに教育長協議会案 → 都道府県教委学校管理規則準則 → 市町村教委学校管理規則という地教行第33条の立法者意思ならびに学校管理規則の行政解釈の浸透ルートをみることができる。また、現実には市町村教委の学校管理規則の制定は都道府県教委の準則にならうものが多く、中には、制定の段階で県教委に対して準則の制定・公示を陳情した市町村教委も多くみられるのである。

学校管理規則の制定に関して、都道府県教委と市町村教委との関係を規定する法規として、地教行法49条があげられる。同法はその規定内容に示されるように、まさに都道府県教委の公立小・中学校管理規則の準則設定権を規定するものである。この条文の内容に関して、昭和31年9月10日の初中局通達は、「市町村立小・中学校等においても、本法33条の管理規則を制定するのは、設置者たる市町村教育委員会であるが、一方都道府県教育委員会は、本法49条の規定によりこれらの事項について、必要な基準を設けることができることになっているので、基準の設定により必要な調整をすることができる」ことを示しているわけであるが、その基準の設定による「必要な調整」はどの程度のものであろうか。

現行法を解釈する限りにおいては、例えば学校教育法第14条がみなし規定としての同法施行令第106条により、学校の活動上の違反に対する変更命令権を、本来の公立小・中学校の設置者である市町村教委ではなく、当分の間都道府県教委に指定していること。あるいは学校教育法施行令第29条が学期の決定を都道府県教委にまかせていることなど、法文上の都道府県と市町村それぞれの教委の優越関係を認めることができる。しかし地教行法49条が予定する調整は、そのような法文上のレベルのものではなく、あくまで市町村教育委員会に対する指導・助言上の活動としてとらえなくてはならない。しかも指導・助言上の活動であるとする点においては、その相手方の活動上の自由裁量性を前提としなければならないわけであるが、全

国の市町村教委の学校管理規則が大同小異、都道府県教委の準則に沿ったものを示していることから、都道府県教委による指導・助言活動としての調整は、相手方である市町村教委自らの依存的法意識、すなわち自らによる自主立法権の放棄により、本来の機能を失うこととなるわけである。したがって、地教行法４９条は地教行法第３３条の立法者意思を浸透させるための道具的規定として機能することになるのである。

## (2) 日教組法制闘争にみるカウンター法的解釈と戦略

文部省の立法者意思が、地教行法４９条を媒介とした学校管理規則モデルの示達など強力な行政指導により<sup>116</sup>浸透、また相手方である教委の無批判的な受容により、その結果として、実際の全国の学校管理規則は大同小異の内容を示すことになる。しかし地域における学校管理規則を逐条逐一にながめてみると、必ずしも同一であるわけではなく、何らかの形で相違が存するといえる。今、ここで問題とするのはこの相違点である。この相違点がどうして出現したのか。その点において実際の地域における学校管理規則の制定過程における社会的現実態の分析を必要とする。

学校管理規則制定にかかわる社会的現実態は、組織（団体）の関係においては、都道府県教委・市町村教委と都道府県教組・市町村教組そして公立高等学校校長会・公立小・中学校校長会の三者において代表される。しかし、実質的に学校管理規則の制定に影響を与えた組織（団体）としては教組があげられよう、もちろん地域によっては教組よりむしろ校長会の影響を受けたケースも多い。例えば、先の表１の調査では、学校内部における教育計画の立案・作成がほとんどの場合、学校管理者としての校長の手にまかされていること。しかも、地域におけるトータルな学校教育指導の中心は市町村教委であるよりむしろ外部団体としての校長会であるケースが多いことが報告されている。<sup>117</sup>以上は、旧来の地域的慣行の存在、そして実定法レベルではなく、また地域における学校管理・運営の実態を示すものといえるが、しかし逆に慣行により支配される現実の多い状況であることは、実態よりむしろ権限関係を中心とした形式を重視する法規の内在的制約から、学校管理規則の制定に関しては直接影響を与えない結果となっているといえる。そのことは「旧来の慣行をただ単に成文化したに過ぎない。」とする傾向が小規模教委の多い地域においてより強く表われることを示す。

学校管理規則の制定に直接影響を与えたのは教員組合であるといえる。都道府県、市町村レベルにおいて教組は教委事務局の立案・審議段階から、事務局との話し合い、修正意見書による具申、反対意見書による拒否などさまざまな形の交渉により管理規則の制定に関与している。日教組本部では、昭和３１年９月から１１月にかけて法制部長会議を何度か開き、文部省試案・教育長協議会案の批判的検討を行い、日教組側の学校管理規則モデルを発表している。一つは文部省試案に対する日教組試案、もう一つは教育長協議会案に対する日教組地区協議会法制部長案である。両案は単なる対案として以上に、その内容において日教組の学校管理・運営に関する法規の研究の成果が表われており、学校管理規則についての法意識ならび法解釈が如実

に表われているといえる。

例えば、日教組試案（「日教組公立小・中学校管理規則要綱試案」）の「五、教材教具の取扱に関する事項」においては、①として、「教科書以外の教材でも有効適切と認めたものについては進んでこれを使用し得る」と述べており、また現場教師の教育活動上の裁量性を保障する意図から、②、③において準教科書のみを承認として、他をすべて届出としている。また日教組法制部長案（「日教組関東地区協議会法制部長会小委員会準備草案」）では、具体的に学校管理規則準則が示されている。同案第一章総則、第一条（目的）には「この規則は地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第六十三号）第33条第一項の規定に基き〇〇市（町村）立の小学校及び中学校の管理運営の基本的事項について定めることを目的とする」と規定されている。文言上教育長協議会案の第一条と変わらない規定であるが、しかしその目的は内実において明らかに異なる。例えば、第二条では「学校は、この規則の施行のために必要な事項を定めることができる」と規定されており、学校内部の運営に関しては対外的に規定された学校管理規則に全面的に依拠するのではなく、学校組織運営上教職員集団の意思の集合化を期す学校内部規程（学則・規約）などの学校規範を中心にとらえることを主張している。

あるいは、また校長の権限に関して、学校（校長と教師集団から成る集合体）が決定し、校長が対外的手続をとる原則を明確にする意味で、「校長は校務の重要な事項の処理に関しては、職員会議の議を経て決定する」（第3条）として、学校組織運営上の最高議決機関として、職員会議を位置づけ明文化している。さらに第二章以後、具体的な管理運営上の事項についても、「学校」が決定し、「校長」が手続きをとる方式が採用されている。すなわち、日教組は学校管理規則としての法規の解釈に先だって、「学校」という概念を明確に区分しているといえる。一つには「学校」をその成立要件あるいは形式的概念として、もう一つはその機能要件から教育活動の主体を示す概念としてとらえる。前者は、「学校」を市町村を設置者として（学校教育法第2条）、校長及び相当数の教員等が配置されている人的施設（学校教育法第7条）であると同時に、必要な校地、校舎、校具、運動場が設けられ、所在地が定まっている物的施設であるとする見方を示し、いわゆる施設（営造物）としての「学校」を強調する。例えば文部省の行政解釈がこれであるとする。

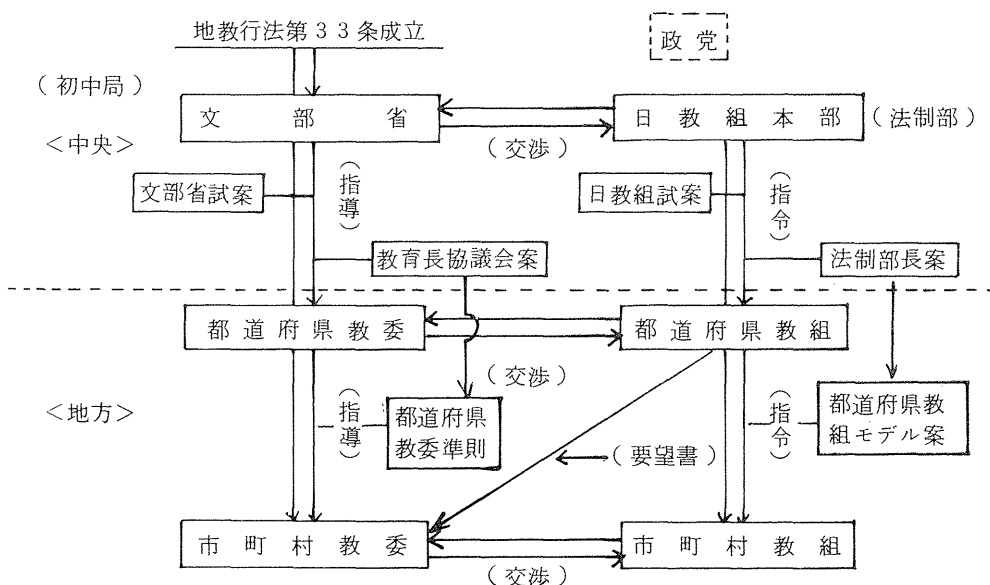
後者は日教組の解釈であり、「学校」を教育活動の主体としてとらえる見方である。例えば教基法第8条2項「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない」という規定、その中の「学校」は学校のもつ事実的機能・作用としての教育活動を重視するものであるとする。あるいは、また昭和24年6月11日の文部大臣官房総務課長の通達「教員が『学校』を代表してなす等の行為は、『学校』がこれを行うとする」が、学校管理規則の規定においても重要な意味をもち、「学校が（は）」という意味は「教員が（は）」もしくは「校長及び教員が（は）」に置きかえることを主張している。実際に法制部長案ではいくつかの規定が「学校が定め……（手続は）校長が……。」という形式となっている。

例えば、教育課程の編成に関してであるが、法制部長案は、教育長協議会案が「学校の教育

指導計画は、学習指導要領の基準により、校長がこれを編成する」とあるのに対して、教育指導計画への教委の承認を否定するとともに、「学校は、学校教育法に掲げる教育目標を達成するために教育課程の編成をする」と規定している。

以上、日教組の学校管理規則についての法解釈を表わした両案は、昭和32年1月24日の法制部長会議において改めて検討され、「学校管理規則の斗い」指示第5号として、地域の各教組に発せられ具体的な闘争方針については、さらに指示第6号「反動条例・教委規則を粉砕する」として発せられている。したがって、その後文部省の立法省意思と日教組によるカウンター法的意識は、学校管理規則についての法解釈の対立となり、地域の制定過程における教委と教組との交渉の様相に表われてくるのである。（図2）

図2 学校管理規則成立に伴う日教組の対応関係



地方における教職員組合の交渉は、まず教育委員会に対し、学校管理規則の制定にかかわる団体交渉権を要求することから始まる。教職員組合は、地方公務員法第55条を直接の根拠法として、学校管理規則が単に教委と校長との間の権限関係を扱うものではなく、一般教員の労働条件・勤務条件にも深くかかわる内容を扱うものであることを問題として、制定に際しての交渉を要望書をもって要求するのである。<sup>18)</sup>その後の教職員組合の具体的な闘いの進め方は、例えば香川県教職員組合法制部が昭和32年9月に発したパンフにみることができる。パンフでは学校管理規則に関する法制闘争が学校の自主的教育活動の障害となるかどうか、教育現場の実態を分析して管理規則の研究を行うとともに教職員の基本的権利の確立を中心とする闘い

を進めることが記されている。そして、県準則に対する市町村教委の無批判な受容を懸念して、準則の批判的検討ならびに日教組試案・法制部長案をもとに作成した香川県教組案を記している。市町村教委での制定に際しての交渉については次のように記されている。

1. すくなくとも県教委の準則決定までは制定させないこと。
2. 県教委の準則決定後は「それはあくまで基準であり、制定の主体は市町村教委にあること」を明確にし、準則のうち妥当でないものは変更させ、さらに適切妥当なものを作成するように働きかけること。
3. 地教委交渉により必ず教組との話し合いの上、原案を決定させること。
4. 正式決定に際しては、必ず公開の委員会で審議させることとし、多教組員が傍聴すること。

以上のような交渉の基本方針は具体的に地教委との交渉において生かされていく。しかし、全国的にみていくつかの地域において教組の修正案が受け入れられてはいるものの、多くの地域においては、組合側の要望・修正案は形式的に取扱われ、内容においては無視されたケースが多く、結局のところ教委事務局の管理規則原案は、「根本的には管理規則案の周到さと『法的見解は不変』とする教委事務局の態度」<sup>(19)</sup>の中から貫かれてきたケースが多いといえる。

## 5. まとめ

法の解釈は、客観的な法の単なる認識作用であるばかりではなく、法の形で示された価値の体系を具体的に形成し、発展させる実践的創造作用である。しかし、法の解釈のもつ実践的創造性は、一面立法省の恣意的意思を内在させていることをも我々は考えなくてはならない。しかも、とりわけその法が公法分野に属する国家法、例えば行政法である場合には、立法省である公権力主体の意思はその法の実施過程において、行政解釈（有権解釈）作用を通じて強力にその価値尺度を定立させてしまうといえる。学校管理規則の制定過程においても、地教行法第33条の実施過程、すなわち学校管理規則の法制化過程において、管理規則モデルによる行政指導を媒介として強力な行政解釈の浸透を果たし、結果としてモデル案に即したような管理規則を全国的に制定させてしまった。

しかし、法の解釈における実践性は他面、法の解釈における客観性によってその補足がなされなければならない。法解釈における客観性とは、この場合客観的な社会的規範意識を法解釈の前提ととらえることを意味する。美濃部博士は、伝統的公法理論にひそむ成文法規を過度に重視する傾向を批判して、法の客観性（実定性）を「その社会における『社会心理』としての『法意識』によって支えられるものである」<sup>(20)</sup>と説く。その場合、法の解釈における正しさ（客観性）は、法がこのような『社会の実在』としての『社会心理』を正しく認識しているか否かにかかわるわけである。

だとすると学校管理規則の制定過程における問題点は恣意的な立法者意思の浸透にあるので

はなくむしろ、自らの立法機能の低さも去ることながら、学校管理規則の解釈における客観性を求めようとしなかった教委の非自律的法意識・中央依存的法解釈の姿整にあるといえる。学校管理規則制定にかかわる社会心理としての法意識、それは教委と学校教職員集団の法意識により代表される。とりわけ後者教職員集団の法意識は、法の客体（相手方）であるが故に尊重され、積極的に法制定の段階に参加し法解釈の主体的実践者として位置づけられることが必要とされなければならない。ただし、その場合教職員組合によるカウンターの法意識・法解釈が前面に出て逆に法解釈の主観性が表われることをどのように解消するか。民主的な学校管理規則改正へ向けての今後の課題とする。

#### 註

- (1) 法解釈とは異なる法分析の視点を求める点において、本稿はその研究方法論として、法社会学的研究方法論の導入を意図している。この点については、拙稿「教育法学研究における法社会学的アプローチに関する一考察」 教育経営理論研究 第一巻 教育経営理論研究会 昭和55年 P8～P18を参照されたし。
- (2) 学校管理規則の地域における制定過程の分析については、拙稿「学校管理規則の法社会学的研究 ― 制定過程の分析 ―」 筑波大学大学院博士課程前期論文 昭和55年を参照されたし。
- (3) 宗像誠也 「教育行政学序説」 有斐閣 昭和29年 P55  
宗像氏は、教育法規の動的・条件発生的把握、或いは社会的・歴史的把握をもって、教育行政法学が法社会学的性質を帯びることとなり、教育行政学が社会学に接近する端緒となると指摘するが、その法分析の認識枠において教育運動側のカウンターの（反体制的）法解釈論（Sollen理論）にとどまっており、必ずしも実証科学的法規分析に至っていないと思える。
- (4) 高木太郎 「教育立法過程における問題点」（講座教育行政3『教育行政と教育法学』所収 協同出版 昭和53年 P37）
- (5) 本山政雄・榊達雄・川口彰義共同執筆「学校管理の教育法学的研究(1) ― 学校管理規則（準則）の分析 ―」名古屋大学教育学部紀要19巻 昭和47年P57
- (6) 渡辺洋三 「法社会学と法解釈学」 有斐閣 昭和34年 P65
- (7) 地教行法第33条に関する質疑としては、日宿直があげられる。日宿直規定は実際の地域における学校管理規則の制定に際して、教委と教員組合との論争点の一つとなった。すなわち校長の校務掌理権の権限内において所属職員に学校警備のための宿日直を命じることができるか。そして、そのための根拠法を学校管理規則に求めることができるかなどの質疑に対して、文部省側は「この規則の制定をまって初めて日宿直の義務が生じるのではなく……教職員にその義務があることを前提として、その分担をどうするかという問題を定めるもの」と答えているが、校長の監督権（学校教育法第28条3項）、校務の概念との関連

で問題とされる点である。なお、後日この質疑応答の内容は「地教行法の解釈並びに運用に関する質疑応答集」として教育委員会月報に掲載されると同時に、9月21日付の初中局長通達「『地教行法の解釈並びに運用に関する質疑応答集』の送付について」として公示されている。

- (8) 「条例（案）、教育委員会規則（案）について」 教育委員会月報77号 昭和31年8月
- (9) 副読本・夏休帳・冬休帳及び一定価格を越える教材の使用については承認、学習帳・練習帳・ワークブック等の使用については届出となっており、教育現場の負担並びに教育行政実務面での負担を無視する案となっている。
- (10) 高野桂一 「学校管理規則の役割と機能」 季刊教育法18 総合労働社 昭和50年 P85
- (11) 鈴木英一 「学校管理規則の立法過程」（『教育立法小委員会第三回中間報告』所収） 昭和32年 P34
- (12) 吉田嘉高氏は「届出」・「報告」・「承認」を一応区別して、「届出とか報告は、法的には一定の事項を相手に知らせるということであり、承認とは相手に同意をうること」であると指適する。その意味においては承認においては単なる受理手続き以上の事務手続きが必要とされ、事務負担が大きくなるといえる。（「全国の学校管理規則運営規則と教育課程編成規定の動向」 教育行財政研究第6号 関西教育行政学会経要 昭和53年 P7）  
以下の資料は学校側からの準教科書使用承認願を受理した後、教委側から発行する承認書である。参考として例示しておく。

様式四-2（幼・小・中・高共通様式）

年 月 日

東京都 立 学校長殿

東京都教育委員会印

準教科書使用承認書

昭和 年 月 日付申請による下記教科の使用を承認する。

記

教材を使用する 科目名	
教 科 名 称	
著 名	
発 行 所 名	
使 用 単 位 ( 字 以 等 )	
使 用 期 間	昭和 年 月 日より昭和 年 月 日まで

記載上の注意

各欄への記入は学校毎に行う。



- (13) 一般に公法上「学校」は法人格をもたず、権限行為の主体とは成り得ないといえるが、教育活動すなわち事実行為・作用上学校の教育活動に間わる関係者の意識において学校が一定の規範上の主体として価値づけられるならば、事実関係作用においてのみ、学校は法規範上の主体となるといえよう。現行法においても「学校が教育活動の主体として表現されている場合（教基法施行規則第13条）があり、この場合、「学校が（くは）」という表現は「教員が（くは）」という、集団としての意味をもつ。
- (14) 吉本二郎 「地方教育行政の調査研究 第二部 ― 昭和33年 近畿地区の地域別実態調査の報告 ―」 関西教育行政学会 P 84
- (15) 本調査は昭和32年・33年の関西教育行政学会による「地方教育行政実態調査報告」にまとめられている。なお、本調査の対象となる町村教育委員会は、兵庫県淡路島地区の淡路町・一宮町・五色町・南淡町・緑村・津名町・北淡町の七教委である。
- (16) 本来、行政指導の相手方は国民であるとされる。したがって一の行政機関から他の行政機関に対し、または国の行政機関が地方公共団体その他の公共団体に対しその意思を浸透させるためには、原則として指揮命令の方法が用いられるとされる。しかし、学校管理規則の制定においては、教育委員会規則としての法源上、当然に相手方（教育委員会）の自主性を尊重する必要性があり、この場合には服従するかどうかは相手方の任意である勧告の方法が用いられるといえる。論者はこの勧告を広義の「行政指導」の概念に含めてとらえることとする。（山内一夫 「行政指導」弘文堂法学選書3 昭和52年 P 22）
- (17) 例えば、洲本市の場合、市教委の示す「学校経営・教育方針」は、その立案の段階から校長会の検討を受け、調整されていたり、また、五色町のように、校長の立案した教育計画は現実には教委への報告のみで実施に移されているケースが慣行上多くある。
- (18) 例えば、群馬県教職員組合は昭和32年1月に、県下市町村教委に対して、管理規則に関する交渉を要求する要望書「貴委員会の所管に属する学校の管理運営に関する規則制定について」を発している。その内容は、地方公務員法を根拠として市町村教組が交渉権をもつことを確認するとともに、追而として県準則の正式発表は県教組との交渉において十分な諒解を得た後行うことを県教委に 約させたことなど記されている。
- (19) 吉本二郎 「地方教育行政の独自性に関する論考 ― 学校管理規則の制定を中心に ―」 大阪学芸大学紀要7 人文科学 昭和34年 P 55
- (20) 美濃部達吉 「法の本質」 有斐閣 昭和15年 P 77